Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

32 802 Toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur

Nr. 13 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2015

Op 6 november 2014 heeft uw Kamer een motie van het lid Oosenbrug c.s. aangenomen [1]. In deze motie is de regering verzocht, «uiterlijk 1 juli 2015 onderzoeksrapporten, uitvoeringstoetsen, inkoopinformatie en subsidie-informatie beschikbaar te stellen voor zover mogelijk en een plan te hebben voor de categorieën overheidsinformatie die actief verstrekt gaan worden».

In september 2013 is het Visiedocument Open Overheid met bijbehorend tweejarig Actieplan 2014–2015 door het kabinet aangeboden aan uw Kamer (Kamerstuk 32 802, nr. 5). De motie Oosenbrug bekrachtigt deze visie tot actieve openbaarmaking van overheidsinformatie en refereert naar het Actieplan 2014–2015.

In het kader van de vaststelling van de begrotingsstaten 2015 van mijn ministerie heb ik in antwoord op de schriftelijke vragen op 6 november 2014 [2] al gesproken over proefprojecten voor de onderzoeksrapporten, het publiceren van de financiële data met behulp van de zogenoemde Informatie van derden (Iv3), de rijksbrede verkenning inkoopuitgaven en de beschikbaarheid van subsidiedata.
Tijdens de beantwoording van de motie van het lid Oosenbrug c.s. heb ik aangegeven dat ik voor het beschikbaar stellen van de informatie afhankelijk ben van de medewerking van de andere departementen. Hierbij bericht ik u wat de gesprekken over de uitvoering van deze motie hebben opgeleverd.

[1] Kamerstuk 34 000 VII, nr. 14.
[2] Handelingen II 2014/15, nr. 21, item 13.

kst-32802-13
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Onderzoeksrapporten

Vanuit het uitgangspunt «experimenteren, leren en opschalen» zijn in september 2014 pilots bij BZK en OCW gestart rondom het versneld toesturen van rapporten aan de Kamer en het actief openbaar maken van rapporten. De pilots moesten duidelijk maken hoe het versneld beschikbaar worden van onderzoeksrapporten[3] kan worden gerealiseerd, op welke bezwaren dit eventueel stuit en hoe hier aan tegemoet kan worden gekomen.
De resultaten van deze pilots zijn verwoord in de kamerbrief actieve openbaarmaking onderzoeksrapporten (Kamerstuk 32 802, nr. 14), welke gelijktijdig met deze brief aan de Tweede Kamer is aangeboden.

In die brief wordt geconcludeerd dat de resultaten van de pilots bij BZK en OCW aanleiding geven tot een verbreding van de gehouden pilots.[4]
De pilots hebben laten zien dat er diversiteit tussen de departementen bestaat en dat maatwerk per departement van belang is. De verbrede pilot is gericht op de juiste inbedding in de organisatie bij de diverse departementen en op verdere verkenning van een aantal spanningsvelden die bij de eerdere pilots naar voren zijn gekomen. Het gaat hierbij met name om vragen rondom:
– De omgang met rapporten die vragen om de juiste context en duiding;
– De vaardigheden die medewerkers hierbij nodig hebben en op welke manier deze het beste kunnen worden getraind;
– Wat is een redelijke termijn voor toezending aan de Kamer en het openbaar maken van rapporten en welke uitzonderingen zijn hierop te benoemen;
– Het aanscherpen van onderzoeksvragen en vooraf afwegingen te maken over belang en spanningsvelden van een onderzoek.

De verbrede pilot zal bij een positieve uitkomst leiden tot een kader voor het actief openbaar maken van rapporten en een rijksbrede implementatie voor de ontwikkelde aanpak. Voor de verdere uitwerking verwijs ik u naar de toegezonden brief.

Uitvoeringstoetsen

Bij de term uitvoeringstoets gaat het feitelijk om het voldoen aan één onderdeel van de verplichte kwaliteitseis Uitvoerbaarheids- en Handhaafbaarheidstoets (U&H-toets) die is opgenomen in het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving[5] en de Aanwijzingen voor de regelgeving[6].

Met het oog op de uitvoering van deze motie is gestart met een inventarisatie of de uitvoerbaarheidstoetsen al worden gepubliceerd, en zo ja op welke wijze.
Uit de inventarisatie blijkt dat waar gevraagd is om een toets op de uitvoerbaarheid van een voorstel, het resultaat hiervan op hoofdlijnen

[3] Het betreft rapporten die op grond van ARVODI (Algemene Rijksvoorwaarden) zijn ingekocht en waar departementen opdrachtgevers van zijn.
[4] De discussie over openbaarmaking speelt ook bij de rijksinspecties. Daar is in toenemende mate aandacht voor actieve openbaarmaking bij publicatie van rapporten.
[5] IAK: https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen.
[6] De U&H toets is een verplichte kwaliteitseis om de beoogde en ook de niet-beoogde gevolgen van ontwerp-regelgeving voor de organisaties die met de uitvoering en handhaving worden geconfronteerd inclusief rechterlijke macht in kaart te brengen. De U&H-toets is met name aan de orde bij ontwerp-regelgeving op nationaal niveau, dus wetten, amvb's, evenals wijzigingsvoorstellen daarvan, met uitzondering van begrotingswetten.
In de memorie of nota van toelichting wordt de wet of de amvb toegelicht. Eén van de aspecten in deze toelichting is de informatie over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en wat er met de ontvangen adviezen is gedaan.

wordt weergegeven in de memorie van toelichting. Bij sommige wetsvoorstellen wordt de uitvoerbaarheidstoets als behorend document bij de memorie van toelichting aan uw Kamer aangeboden. Voorbeelden zijn de uitvoerbaarheidstoetsen van UWV. Adviezen van adviescolleges, zoals bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, worden openbaar gemaakt op grond van artikel 24 Kaderwet adviescolleges[7]. In weer andere situaties blijkt dat de bevindingen over de uitvoerbaarheid niet worden vastgelegd in een formeel document, maar alleen terecht komen in de memorie van toelichting.
Daarnaast blijkt dat deze toets kan bestaan uit adviezen van verschillende organisaties en partijen en dat er in de praktijk verschillende begrippen voor de uitvoerbaarheidstoets worden gehanteerd. In sommige gevallen worden in de memorie van toelichting de resultaten van de toets op de uitvoerbaarheid gecombineerd met een aanpalend onderwerp (bijvoorbeeld het financiële advies). Hierdoor zijn deze toetsen niet direct herkenbaar onder de noemer «uitvoerbaarheid».
Tevens is geconstateerd dat de departementen verschillend omgaan met de wijze van publiceren van de uitvoerbaarheidstoetsen. De resultaten van de toetsen op de uitvoerbaarheid van algemene maatregelen van bestuur worden niet naar uw Kamer gestuurd. Ten slotte is het beleid dat alles wat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, ook wordt gepubliceerd. Uit de inventarisatie blijkt nu dat dit in de meeste gevallen ook gebeurt.

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat er geen eenduidige lijn is hoe om te gaan met het publiceren van de uitvoerbaarheidstoetsen, maar ook niet of er formele documenten zijn die als uitvoerbaarheidstoets aangemerkt kunnen worden. De bestaande afspraak is de eis dat de resultaten van de uitvoerbaarheidtoets in samenhang worden gemeld in de memorie van toelichting.

De departementen hebben de intentie uitgesproken om de mogelijkheden tot meer uniforme actieve openbaarmaking van uitvoerbaarheidstoetsen verder te verkennen. Bezien wordt of en op welke wijze de uitvoerbaarheidstoetsen die thans nog niet actief openbaar worden gemaakt in de toekomst wel actief gepubliceerd kunnen worden. Het streven is dit aan het einde van 2015 in beeld te hebben.

Inkoopinformatie

De hoeveelheid ingediende Wob-verzoeken over inkoopinformatie duiden op een behoefte aan transparante informatie over de inkoopactiviteiten van het Rijk. In de jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk wordt onder andere over de inkoop van de rijksoverheid al inzicht gegeven. Deze gegevens zijn echter nog niet in de vorm van open data beschikbaar. Ze zijn gepubliceerd als pdf op het moment van aanbieden van de jaarstukken aan uw Kamer[8].

Vanuit het perspectief van het kabinetsbeleid voor de Open Overheid hebben de departementen recent besloten de inkoopuitgaven van het Rijk, zoals vastgelegd in de Spend database, actief te publiceren als open

[7] Over de aangekondigde uitvoerbaarheidstoets nieuwe stijl welke een onderdeel vormt van de Brede agenda Belastingdienst is afgesproken deze toets actief openbaar te gaan maken.
[8] Zie http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/05/21/jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2013.html.

inkoopdata[9]. Met het stringent in acht nemen van de kaders van de wet- en regelgeving, vooral waar het gaat om het afschermen van bedrijfsvertrouwelijke informatie en het beschermen van privacygevoelige gegevens, worden de gegevens gepubliceerd op een manier die zoveel mogelijk een onbelemmerd hergebruik mogelijk maken. Daarmee wordt gelijkertijd proactief, transparant en op structurele wijze invulling gegeven aan de motie Oosenbrug voor het onderdeel inkoopinformatie.

Om de bedrijfsvertrouwelijkheid van de inkoopinformatie te borgen worden twee maatregelen genomen. Als eerste worden staffels gehanteerd, niet de exacte uitgaven worden weergegeven maar de bandbreedtes waarbinnen de uitgaven vallen[10]. De tweede maatregel is dat geen informatie wordt verstrekt over leveranciers die om moverende redenen niet genoemd mogen worden, bijvoorbeeld bij Defensie of de AIVD. Deze aanpak is in overeenstemming met de huidige werkwijze bij het beantwoorden van Wob verzoeken.

De publicatie van de open inkoopdata zal naar verwachting in oktober 2015 plaatsvinden. Hoewel de data al in mei beschikbaar zijn, en de basis vormen voor de jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, is er voor deze eerste publicatie extra tijd nodig voor de na controle op de omvangrijke set aan gegevens. Deze na controle betreft vooral de namen van de leveranciers die niet openbaar kunnen worden gemaakt. Dit is een eenmalige actie. Voor de komende jaren is het streven om de publicatiedatum gelijk te trekken met de publicatie van de jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.

Deze één-jaarlijkse wijze van publiceren van de inkoopinformatie als open data is het optimaal haalbare gezien de huidige wijze van administreren. Er is wel een bredere ontwikkeling ingezet. Het is de ambitie van het kabinet om binnen een termijn van maximaal vijf jaar alle financiële data die open kan, ook daadwerkelijk open te maken[11]. Deze termijn is nodig omdat de financiële administraties van de departementen ook privacy- en bedrijfsgevoelige informatie bevatten. Er wordt dus een stapsgewijs en beheerst proces uitgevoerd om tot deze transparante overheidsinformatie te komen.

In het najaar zal het kabinet aan de Kamer mededelen welke datasets deel uit maken van de nationale open data agenda (NODA) en dus met voorrang worden ontsloten. Hierover bent u onlangs geïnformeerd met de kabinetsreactie op het eerste en tweede trendrapport open data van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 32 802, nr. 12).

Subsidie informatie

Informatie over subsidies wordt zo veel als mogelijk actief gepubliceerd. Jaarlijks wordt in de begroting informatie over subsidies en subsidieregelingen opgenomen in de begrotingsartikelen (budgettaire gevolgen van

---

[9] De open inkoopdata bevatten de volgende informatie-elementen:
- De namen van de inkopende departementen;
- De hoofdkostensoorten;
- De namen van de leveranciers;
- De inkoopuitgaven in gestaffelde bedragen;
- Het jaar waarin deze inkoopuitgaven zijn gedaan.

[10] De staffelsystematiek werkt als volgt: het totaal aan de uitgaven per leverancier, uitgesplitst naar de andere informatie-elementen, wordt weergegeven als het nummer van de staffel waarin dit totaal valt. Elke staffel heeft een boven- en benedengrens.

[11] De implementatie van de Europese richtlijn voor hergebruik van overheidsinformatie – het wetsvoorstel is in januari aan uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 34 123, nr. 4) – voorziet namelijk in een recht voor burgers om overheidsinformatie in computer bewerkbare en daarmee herbruikbare vorm op te vragen.

beleid) en in de subsidiebijlage bij de begroting[12]. De subsidiebijlage bevat informatie over de subsidieregeling (met een hyperlink naar de vindplaats), de voorgenomen uitgaven, de einddatum en de al uitgevoerde en toekomstige evaluaties (inclusief de hyperlinks naar de vindplaats).
Tevens wordt sinds 2014 jaarlijks bij de verantwoording een overzicht van alle subsidie-uitgaven per ministerie in de vorm van open data gepubliceerd[13]. In dit overzicht staan alle subsidieregelingen, de namen van de subsidieontvangers en de bijbehorende verstrekte bedragen.

In het licht van de bredere ontwikkeling voor open financiële data wil ik u attenderen op het feit dat op de site Rijksbegroting.nl tevens de open datasets van de Rijksbegrotingstaten, Agentschappen en Budgettaire tabellen staan. En zoals uw Kamer al heeft vernomen, heeft de inzet van OpenSpending in 2014 geleid tot de toezegging dat het CBS structureel de financiële gegevens van alle overheidsdiensten (Iv3) beschikbaar stelt vanaf het tweede kwartaal 2015.

Plan voor overige informatiecategorieën

De overheid creëert een grote hoeveelheid aan informatie in systemen die ontwikkeld zijn in een tijd waar het beschikbaar stellen van informatie niet vanzelfsprekend was. Dit betekent dat tijdens de implementatie van deze systemen er niet is gewerkt met een logische taxonomie voor informatiecategorieën.

Vanuit BZK wordt derhalve momenteel het onderzoek Informatiecategorieën Open Overheidsinformatie uitgevoerd. Doel van dit onderzoek is dat het een classificatie van overheidsinformatie naar mogelijkheden voor actieve openbaarmaking oplevert. De resultaten van het onderzoek worden vertaald naar nieuwe informatiecategorieën waarvan de ambitie is om ook die informatie actief openbaar te maken. In het Actieplan Open Overheid 2016–2017 zal aandacht worden besteed aan het actief openbaar maken van informatiecategorieën. Het is mijn voornemen het nieuwe Actieplan eind 2015 aan uw Kamer aan te bieden.

Daarnaast bereiden de Ministeries van EZ en BZK zich voor om per 1 juli 2016 een nationale staatssteunwebsite te hebben. Dit is nodig om te kunnen voldoen aan de verplichting op grond van de vernieuwde staatssteunregels van de Europese Commissie om transparant te zijn over verleende staatssteun. Nederland wil aansluiten bij een Europese transparantie module die door de Europese Commissie wordt ontwikkeld. Deze module kent een aantal varianten voor het verzamelen en publiceren van de relevante data over staatssteun die op nationaal en regionaal niveau moeten worden bekendgemaakt.

Tot slot

In het algemeen constateer ik dat er een groeiende bewustwording is dat transparantie bijdraagt aan een beter openbaar bestuur en democratische processen. Koudwatervrees voor het openbaar maken van informatie was bij de start van het Actieplan Open Overheid veelal een belemmerende factor. Nu staan in het handelingsperspectief veel meer de hoe- en leervragen centraal, zoals bij de pilot actief openbaar maken van onderzoeksrapporten. Daarnaast is een verschuiving zichtbaar van activiteiten gericht op het openstellen van informatie op incidentele basis een paar jaar geleden, naar structurele oplossingen in kaders, processen

[12] zie als voorbeeld: http://rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting,kst199427_23.html.
[13] zie dataset 2 op link http://opendata.rijksbegroting.nl/.

en eerste aanzetten naar aanpassingen in de systemen voor duurzame actieve openbaarheid. Met de toezegging tot een meer verplichtende aanpak voor open data[14] werkt de rijksoverheid tevens aan het bevorderen van actieve openbaarheid en hergebruik van open data.

Ik vind het goed te constateren dat het stap voor stap samenwerken aan een transparante overheid een ingeslagen weg is die onomkeerbaar is. Belangrijk als basis voor de democratie is dat burgers weten wat er gebeurt, zodat de burger op de goede momenten zeggenschap kan uitoefenen en het bestuur kan controleren. Het is ten slotte lastig om te participeren, als je geen beeld hebt wat er besloten wordt of als het niet duidelijk is hoe processen zijn ingericht.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

[14] Kabinetsreactie op het eerste en tweede trendrapport van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 32 802, nr. 12).